

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL SUPERIOR – MARINHA

2009/2010



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

A NATO EM TRANSFORMAÇÃO
CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DO CONCEITO ESTRATÉGICO

DOCUMENTO DE TRABALHO

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO
CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO
CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA**

VÍTOR GREGÓRIO RODRIGUES MENDONÇA
PRIMEIRO-TENENTE TS



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A NATO EM TRANSFORMAÇÃO:
CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DO CONCEITO
ESTRATÉGICO**

Vítor Gregório Rodrigues Mendonça

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-Marinha

IESM, Lisboa, 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A NATO EM TRANSFORMAÇÃO:
CONTRIBUTOS PARA A EDIFICAÇÃO DO CONCEITO
ESTRATÉGICO**

Vítor Gregório Rodrigues Mendonça

Trabalho de Investigação Individual do CPOS-Marinha

Orientador: Tenente-Coronel António Luís Beja Eugénio

IESM, Lisboa, 2010

Agradecimentos

Os meus agradecimentos dirigem-se:

Aos apoios institucionais e pessoais, aos quais é de elementar justiça expressar o meu mais profundo reconhecimento e gratidão. A todos o meu muito bem-haja.

Ao Tenente-coronel António Luís Beja Eugénio, professor do Instituto de Estudos Superiores Militares na área de estratégia, orientador deste trabalho, o meu obrigado pela disponibilidade, interesse e acompanhamento sempre manifestados.

Ao Dr. Gil Alves, amigo pessoal, de longa data, pelo apoio bibliográfico e discussão partilhada sobre este tema.

Aos camaradas de Curso CTEN Silva Mota e CTEN Lucas da Silva pela amizade e apoio em momentos menos fáceis.

Aos camaradas de Curso do CPOS Conjunto pelo apoio transmitido ao longo do curso.

Aos familiares que durante períodos mais longos sentiram a minha ausência e me transmitiram solidariedade.

À Isabel Rute pelo apoio incondicional, “porque sim”, ao longo de todo o curso.

Índice

Agradecimentos	i
Índice.....	ii
Resumo.....	iii
Abstract	iv
Palavras-Chave	v
Lista de Abreviaturas	vi
Introdução.....	1
1. Enquadramento	4
a. A edificação de um conceito estratégico	5
b. Uma razão para a mudança	7
2. Os principais desafios para um novo Conceito Estratégico	9
a. As Relações NATO – UE	10
b. As relações NATO – Rússia	13
c. A perspectiva de um alargamento	14
3. A dimensão militar	16
a. Uma “NATO Global”	20
b. A reintegração da França na estrutura militar	21
c. O impacto nas operações correntes	22
(1) O desafio na luta contra o terrorismo e pirataria	22
(2) O Afeganistão.....	23
(3) Actuação nos Balcãs e Kosovo	24
(4) Intervenção no Iraque	25
(5) Síntese operacional	25
Conclusões.....	27
Bibliografia.....	30

Resumo

É admirável que uma Aliança criada para ser de defesa mútua perdure por tão longo período de tempo, durante o qual a vida internacional conheceu muitos acontecimentos de relevo.

A evolução da NATO e as suas sucessivas transformações, encetadas de modo a tentar acompanhar um mundo permanentemente confrontado com novas e imprevisíveis ameaças, têm levado a Organização a repensar periodicamente o seu papel de modo a preparar-se para um cenário futuro.

Abstract

It is remarkable that an Alliance built to assure mutual defence remains relevant for such a long period, with so many changes in the international environment.

NATO's evolution and succeeding transformations, carried out in an effort to try and keep up with a world permanently confronted with new and unpredictable threats, made the Organization periodically rethink its role for the future.

Palavras-Chave

Alargamento

Conceito Estratégico

Defesa anti-míssil

EUA

NATO

Organização do Tratado do Atlântico Norte

Rússia

Segurança

União Europeia

Lista de Abreviaturas

ACT	Allied Command of Transformation
CFE	Tratado para as Armas Convencionais na Europa
CI	Comunidade Internacional
CSONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
IESD	Europeia de Segurança e Defesa
IDN	Instituto de Defesa Nacional
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
MDN	Ministro da Defesa Nacional
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NRF	NATO Response Force
OAE	Operation Active Endeavour
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa
PESC	Política Europeia de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PfP	Programas de Parcerias para a Paz
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
SACT	Strategic Allied Command of Transformation
SPI	Sistema Político Internacional
EU	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WMD	Weapons of mass destruction

Introdução

“Ao longo da sua história, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) sobreviveu, com sucesso, a diversos momentos de crise. E ao contrário das previsões mais pessimistas, sobreviveu ao fim da Guerra-fria. Não sem que se confrontasse com novos momentos de crise, entre eles, e certamente um dos mais difíceis, as divergências entre os aliados acerca da intervenção militar no Iraque. Mais uma vez, a Aliança, Atlântica prevaleceu.

Mas hoje, tal como no início da década de 1990, as dimensões essenciais da comunidade transatlântica permanecem inalteradas: a comunhão dos valores da democracia, da liberdade e do primado do direito e da indivisibilidade da segurança dos Aliados. São estes os fundamentos permanentes da Aliança Atlântica.

A crise internacional é marcada pela incerteza, pela volatilidade e pela rapidez das mudanças. Houve uma transformação radical das condições estratégicas, quando a simplicidade e a previsibilidade da Guerra - fria foram substituídas pela complexidade e pela multiplicação dos riscos e das ameaças convencionais e não convencionais, simultaneamente transnacionais, estatais e sub-estatais.

Ao nível transnacional, falamos da criminalidade organizada; de múltiplos tráficos ilícitos; das acções de grupos terroristas, incluindo ciberterrorismo; dos fundamentalismos; da proliferação de armas de destruição maciça; ou de pirataria internacional. Ao nível estatal, falamos dos perturbadores internacionais, incluindo Estados fora-da-lei e de Estados falhados, que lutam contra as democracias, procuram obter armas de destruição maciça e apoiam grupos terroristas.

Ao nível sub-estatal, falamos da multiplicação de conflitos violentos, de guerras civis e do aparecimento de Estados falhados que representam, directa ou indirectamente, uma ameaça à segurança e estabilidade internacionais.

Por tudo isto, a segurança de cada Estado garante-se hoje muito para lá das suas fronteiras geográficas. Garante-se produzindo segurança e estabilidade nas fronteiras regionais e nas áreas de interesse estratégico. É essa a tarefa corrente da NATO.

Como tal, a Aliança Atlântica tem desenvolvido um processo de transformação no sentido de se adaptar à nova realidade e de se capacitar para responder aos novos desafios.

Encontramo-nos num importante momento de reflexão para o futuro da Aliança Atlântica... ”¹ (TEIXEIRA, 2009: p.12)

A NATO ao celebrar os seus 60 anos de existência deu início ao processo de revisão do novo conceito estratégico, que será muito provavelmente ratificado na Cimeira de Lisboa, em Novembro de 2010.

Assim, podemos inferir que a NATO enfrenta hoje desafios estratégicos muito diferentes dos que enfrentou no passado. Há hoje necessidade de lidar política e militarmente com um conjunto de novas ameaças² para manter a sua preponderância e relevância na cena internacional. É neste contexto de incerteza e volatilidade que surge a necessidade produzir um novo Conceito e que iremos abordar o tema proposto: “*A NATO em transformação – contributos para a edificação do conceito estratégico*”.

Tendo em conta a abrangência do tema é objectivo deste trabalho avaliar as perspectivas: histórica, conceptual e da importância para a Comunidade Internacional (CI) da NATO, no sentido de produzir uma conclusão que contribua para a edificação do seu novo Conceito Estratégico.

A avaliação do tema levou à definição de uma Questão Central (QC) que encaminha o presente estudo da seguinte forma:

QC – De que forma o novo Conceito Estratégico (CE) da NATO poderá contribuir para uma maior eficácia da Organização no contexto estratégico actual?

Desta Questão Central decorrem as seguintes questões derivadas (QD) que caracterizam a problemática:

QD1 – Quais os principais desafios para a NATO?

QD2 – Qual o impacto do novo CE nas operações correntes da NATO?

Este trabalho de investigação procura encontrar respostas para as perguntas formuladas de forma a que, no final da pesquisa, possa validar ou não as respostas para as perguntas que agora se assumem como hipóteses orientadoras do estudo:

H1 – Os actuais desafios para a NATO passam pela relação com a Rússia, com a União Europeia (UE) e com o processo de alargamento que a organização possa aprovar.

H2 – Com a aprovação do novo CE manter-se-á a estrutura em vigor, sendo no entanto criados novos mecanismos, para intervenção à escala global, para prevenção e

¹ Nuno Severiano Teixeira, ex-Ministro da Defesa Nacional, citado em “Ciclo de Conferências *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*”, 2 de Dezembro de 2008

² “...determinada situação é geradora de uma ameaça se o seu agente tiver possibilidades ou capacidades para a sua realização e se também tiver intenções de a provocar.” (Escorrega, 2009, p.7)

resolução de conflitos, gestão de crises, contribuindo assim para a afirmação e credibilidade da Aliança.

No intuito de articular todas as vertentes do estudo, foi efectuada uma divisão em três partes distintas, mas complementares.

No seguimento da presente introdução, no primeiro capítulo faz-se um enquadramento histórico da NATO e o seu papel como actor do Sistema Político Internacional (SPI).

O segundo capítulo permitirá compreender quais os principais desafios com que a NATO se depara na revisão do novo CE, ao identificar de forma breve as ameaças e oportunidades criadas por esses desafios.

No terceiro e último capítulo, procuraremos concretizar os elementos estudados nos capítulos anteriores por forma a perceber as implicações do novo CE na componente militar da Aliança.

1. Enquadramento

O acto constitutivo da Organização do Tratado do Atlântico Norte foi assinado em Washington em 4 de Abril de 1949, como resultado das tensões acumuladas entre as duas grandes potências vencedoras da II Guerra Mundial. Os Estados Unidos e a União Soviética, nações aliadas no esforço de guerra contra o inimigo Nazi, estabelecem no período pós-guerra, diferenças políticas e ideológicas irreconciliáveis, as quais já vinham sendo evidenciadas desde Março de 1946 pelas declarações de *Winston Churchill* que, em visita aos Estados Unidos, falou sobre a "cortina de ferro" que separava a Europa de *Gdansk* a *Trieste*.

O Tratado de *Washington* criou uma aliança de países comprometidos com sua defesa recíproca contra ameaças externas, neste caso, doze Estados da Europa ocidental (nem todos democráticos, como era o caso de Portugal, membro fundador em virtude da base norte-americana na Ilha Terceira) e da América do Norte, sob a liderança dos Estados Unidos.

A construção institucional e a evolução organizacional da NATO, assim como o desenvolvimento de esquemas táticos e estratégicos de defesa comum (inclusive mediante o emprego de armas nucleares), não podem ser vistos de maneira independente do cenário político-militar predominante no hemisfério Norte nas décadas de confrontação bipolar, uma vez que, também do lado socialista, uma aliança militar constituir-se-ia em 1955 sob a liderança da União Soviética (URSS), o chamado Pacto de Varsóvia.

Desde a sua génese, a NATO é um ponto de encontro de múltiplas intenções e projectos de longo prazo, em especial nas relações entre os EUA e a Europa Ocidental, aspecto vital para o equilíbrio global e para decidir a estratégia a seguir na rivalidade com o Bloco Soviético. Do ponto de vista dos principais Estados Europeus, a adesão à NATO era a única possibilidade de criar uma defesa com credibilidade, num horizonte de médio prazo, de modernizar as Forças Armadas (FFAA) e de ter um aliado capaz de os defender em caso de ataque. Ou seja, passados 60 anos, a NATO “mantêm a coerência do propósito, a defesa colectiva para os seus membros, o link transatlântico e ser o fórum onde a Europa pode debater os seus problemas de segurança e defesa” (Garcia, 2010).

Motivada pela evolução do quadro geopolítico, a Aliança evoluiu e cresceu como organização permitindo a adesão progressiva de novos membros. No período da Guerra

Fria, acederam progressivamente ao tratado de Washington quatro outros países europeus - a Grécia e a Turquia em 1952, a Alemanha Federal em 1955 (ano da constituição do Pacto de Varsóvia) e a Espanha pós-franquista em 1982.

Como resultado das transformações políticas da década de 90 na Europa, a queda do Muro de Berlim, a desagregação da URSS e do Pacto de Varsóvia, em 1999, quando das comemorações do seu 50º aniversário, integram a NATO três países pertencentes ao ex-Pacto de Varsóvia, a República Checa, a Hungria e a Polónia. A partir desta data a aliança atlântica passa a 19 membros.

Mas este alargamento não estagnou e em Março de 2004, sete novos países do Leste da Europa entram formalmente para a NATO (Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Eslováquia, Eslovénia e Roménia). Tratou-se do maior alargamento na história da Aliança. Com este alargamento, 40% dos membros da NATO são ex-repúblicas do espaço de influência soviética.

Em Abril de 2009, a Albânia e a Croácia, concluem os seus processos de adesão à NATO, tornando-se os seus mais recentes membros, num período que viria a ser marcado pelo início do processo de revisão do Conceito Estratégico da NATO.

No que respeita ao papel militar da NATO, com o fim da Guerra Fria e o desaparecimento da ameaça de uma invasão militar "soviética" à Europa Ocidental, e com a evolução do conceito de segurança, motivado pela globalização e pelos ataques de 11 de Setembro de 2001, a organização tem, vindo a adaptar-se e a reestruturar-se num sentido menos preventivo de um conflito de amplas proporções e mais com objectivos de cooperação em matéria de segurança, conduzindo operações de tipologias tão vastas como: combate/estabilização no Afeganistão, manutenção da paz no Kosovo, assistência na Reforma do Sector de Segurança na Bósnia e Herzegovina, patrulhamento do Mediterrâneo em missão marítima de anti-terrorismo ao abrigo do artigo 5º do Tratado de Washington, e por fim o treino e *mentoring*. A NATO participou também em operações humanitárias no Paquistão, apoiou os EUA aquando do furacão Katrina e os seus aviões de defesa aérea que apoiaram a segurança no Euro 2004 e nos últimos jogos Olímpicos.

a. A edificação de um conceito estratégico

O primeiro conceito estratégico da NATO foi adoptado em 1952. Como vimos, nessa época, os objectivos e as ideias sobre as actividades a desenvolver eram muito claros

e este conceito foi de tal forma sólido que vigorou até à dissolução do Pacto de Varsóvia, em 1991. Obviamente que, para tal, foi determinante a situação estratégica internacional da época, que apesar de tensa, era mais clara e, em certa medida, mais simples para a definição de objectivos.

Motivados pela queda do muro de Berlim, pela saída de muitos países da Europa Central do Bloco de Leste e pelo desmoronamento da então União Soviética, em 1990 os Chefes de Estado e de Governo dos países membros, “*acordaram na necessidade de transformar a Aliança Atlântica com vista a reflectir a nova e mais prometedora era que se abria à Europa*”³. Reafirmando os princípios básicos que sustentam a Aliança desde a sua fundação, reconhece-se a necessidade de se encontrar um novo consenso com vista à edificação de um conceito ajustado ao novo ambiente político internacional, tentando encontrar uma definição de inimigo, de ameaça, por forma a manter a continuação da acção da Aliança.

A Cimeira de Roma, em 8 de Novembro de 1991, aprova assim o Conceito estratégico para a NATO, redefinindo as tarefas e responsabilidades da Aliança.

A evolução no ambiente estratégico mundial não estagnou, e é neste contexto que a NATO se vai adaptando internamente⁴, reformulando estruturas e capacidades militares, assumindo outras tarefas, como a gestão de crises, as operações de apoio à Paz, no entanto sem nunca esquecer as suas responsabilidades de defesa colectiva e de segurança. Para materializar esta evolução é aprovado em Washington (24 Abril 1999) a alteração do CE.

Neste CE de 1999, para além da defesa colectiva dos seus estados membros, são consideradas as ameaças colocadas por Estados falhados, a proliferação de armas de destruição massiva e outras ameaças transnacionais tais como disputas étnicas ou religiosas.

Desde 1999, a NATO tem vindo a concretizar mudanças para acompanhar os desafios do novo contexto internacional, tendo deixado de ser uma Aliança geograficamente limitada, para passar a ter um nível de ambição geográfico capaz de orientar e preparar a sua actuação face às novas ameaças à segurança. Desta forma, a NATO deixou de se identificar como uma Aliança exclusivamente vocacionada para a

³ Cf. Sampaio, Jorge, et al. (2009). *Contributos para uma Estratégia Nacional*. Lisboa. Instituto de Defesa Nacional. Edições Prefácio, 2009, 133.

⁴ Esta adaptação passou pela implementação de novos conceitos, no estabelecimento de grupos político-militares, na reformulação da Estrutura de Comandos, no aumento da interoperabilidade de sistemas, entre outras.

responsabilidade da defesa colectiva, para se tornar o centro duma parceria de países, cooperando estreitamente no domínio mais vasto da segurança, constituindo uma identidade transatlântica de segurança e defesa.

Ao nível da política externa, a NATO privilegiou novas formas de cooperação política e militar para preservar a paz e a estabilidade na Europa, mediante Programas de Parcerias para a Paz (PfP), então concebidos para auxiliar o desenvolvimento dos países participantes em diversos domínios da segurança, estabelecendo relações cada vez mais estreitas com Organizações Internacionais, incluindo a União Europeia (UE), a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e com países não membros, incluindo a Rússia e a Ucrânia, tanto da área Euro-Atlântica, como da grande Região Mediterrânica.

Podemos então concluir nesta fase que o conceito estratégico de 1999 foi fundamental e inovador na preparação e edificação das novas missões da NATO, e paralelamente uma porta aberta para acolher novos membros.

b. Uma razão para a mudança

Os países da NATO enfrentam hoje desafios diferentes dos do passado e apesar de estruturado e mais abrangente que em 1991, o CE de 1999 ficou vulnerável aos desenvolvimentos verificados desde então e que suscitam, não só na NATO, uma reflexão sobre a adequabilidade do actual conceito, uma vez que este não elencou as ameaças como hoje são colocadas pelo terrorismo e pela pirataria. Ataques terroristas como os de 11 de Setembro de 2001, e os de Londres ou de Madrid, vieram mostrar que novas ameaças de carácter transnacional alteraram o clima de segurança, e expõem as vulnerabilidades das sociedades modernas.

A redefinição do conceito de segurança, tal como Escorrega refere no seu estudo sobre as novas ameaças (Escorrega, 2009), os requisitos de segurança actuais incluem, entre outros, o acesso à água, à alimentação, a protecção do ambiente, a garantia da segurança humana e energética e a ciberdefesa, os quais carecem de resoluções globais muito para além dos esforços e capacidades de estados individuais, suscitando a necessidade de desenvolver uma nova estratégia de defesa para a NATO.

Face a estas novas ameaças constata-se que a NATO procura, mais uma vez, ser eficaz para responder aos novos desafios e mitigar as suas vulnerabilidades. A necessidade de um novo CE revisto é imperioso. Com a Cimeira de *Estrasburgo-Kehl* (Abril de 2009) foi iniciado o debate político e o trabalho de reflexão que permitirá potenciar o contributo da NATO na resolução dos grandes problemas globais.

Desta cimeira, surgem desafios como as relações NATO-UE, as relações NATO-Rússia, o alargamento a outros parceiros, a reforma do Quartel-General da NATO e o seu impacto nas operações correntes da NATO (como o Afeganistão e o Kosovo) e os desafios no âmbito da segurança.

2. Os principais desafios para um novo Conceito Estratégico

Com a aprovação da *Declaration on Allied Security*, em Abril de 2009, ficaram definidas as orientações gerais para o futuro Conceito Estratégico da NATO. Para estas linhas mestras, grandes questões temáticas que constituem um desafio à Aliança, esperam-se acções políticas concretas e consensuais sobre o desenvolvimento e reestruturação da Aliança. Este processo de revisão do CE é, factualmente, o mais aberto e o mais abrangente na política de desenvolvimento da NATO e visa o traçar um novo caminho a seguir.

Assim, entende-se como delimitação deste estudo elencar apenas os desafios que passam de forma genérica pelo quadro de cooperação com actores do SPI, nomeadamente a Rússia a União Europeia e países terceiros com vista ao alargamento.

De facto, as relações NATO/UE, inscritas sistematicamente nos programas das duas Organizações, necessitam dum esforço perseverante, mas inovador, no caminho de uma aproximação efectiva e a criação de sinergias que permitam uma resposta pronta e eficaz face às novas ameaças no actual contexto internacional.

No que ao alargamento diz respeito, é de referir as divergências existentes no seio da NATO sobre as implicações políticas e geoestratégicas que representam a inclusão na estrutura da Aliança da Geórgia e da Ucrânia. Este processo político, entre outros aspectos, relaciona-se directamente com as diferentes percepções sobre o tipo de diálogo que se pretende estabelecer com a Rússia, demonstrando uma clara clivagem entre velhos e novos Aliados sobre tudo o que respeita a Moscovo.

Ao nível da política externa a NATO orienta-se também para Sul, não só visando o aprofundamento desejável do “Diálogo do Mediterrâneo”, como também um incremento das relações com a África sub-sahariana.

a. As Relações NATO – UE

“NATO recognizes the importance of a stronger and more capable European defence and welcomes the European Union’s efforts to strengthen its capabilities and its capacity to address common security challenges.”⁵

As relações entre a NATO e a UE são um dos temas essenciais do processo de edificação de um novo Conceito Estratégico. A cooperação militar entre os dois lados Atlântico tornou-se progressivamente mais complicada à medida que a UE desenvolveu critérios e capacidades próprias. As tentativas de adaptar a NATO à nova realidade não foram bem sucedidas e as relações transatlânticas sofreram os efeitos das divergências na cooperação, entre estas duas Organizações.

O princípio elencado acima e presente no comunicado oficial da Cimeira de Estrasburgo/Khel demonstra o desejo por parte da Aliança, como um todo, de assistir a edificação de uma UE dotada dos meios necessários para se tornar um actor mundial no que concerne as questões de segurança e defesa. E tornar o relacionamento NATO-EU, uma verdadeira associação estratégica.

Posição semelhante é defendida pelo Presidente dos EUA, *Barak Obama* quando afirmou: *“We want strong allies. We would like to see Europe have much more robust defense capabilities. That's not something we discourage. We're not looking to be the patron of Europe. We're looking to be partners with Europe. And the more capable they are defensively, the more we can act in concert on the shared challenges that we face”*.

A reentrada da França na Estrutura Militar Integrada, após um afastamento auto-imposto é também por si indicadora de uma outra perspectiva de evolução da Aliança. O facto de participar na estrutura de Comando, no processo de decisão, na definição de objectivos e de atribuição de meios militares para as operações e no processo de planeamento de forças, constituem um ganho relevante. Com este regresso francês espera-se um reforço da parceria estratégica da NATO com a UE. (Garcia, 2009)

⁵ Excerto retirado da *Declaration on Alliance Security* emitida pelos Chefes de Estado e de Governo presentes na Cimeira de Estrasburgo / Khel;

Estas duas organizações que têm propósitos diferentes, partilham no entanto valores e interesses comuns. A solidificação de uma parceria estratégica é um elemento fundamental para que as capacidades de ambas sejam aproveitadas de forma complementar, nas mais variadas situações que possam surgir e que façam perigar a segurança e a estabilidade no espaço global.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e com a identificação das medidas relevantes dos mecanismos de acção externa da UE⁶ e em particular, dentro desta, para segurança e defesa, o processo de revisão do Conceito Estratégico da NATO deverá constituir uma oportunidade de clarificação destes assuntos em diálogo aberto com a UE.

Apesar deste timing de oportunidade para fazer face à vulnerabilidade identificada, esta poderá não ser concretizada visto não estarem previstas quaisquer consultas de alto nível entre as duas organizações, apesar das sugestões feitas nesse sentido pelo anterior secretário geral da NATO, *Jaap de Hoop Scheffer*.

“(...) If we (NATO and EU) are to be truly complementary it seems natural that we should have convergent even overlapping strategic documents (...)”. (*Jaap de Hoop Scheffer*)

É evidente que existe um interesse comum dos europeus e dos americanos na preservação do insubstituível potencial que a NATO continua a representar, como instrumento essencial para agregar os esforços políticos, diplomáticos e militares na defesa da paz e da segurança no mundo (Goldgeier, 2010: 16-17). Estas circunstâncias levarão a uma procura exaustiva de um acordo para a manutenção da Aliança, não obstante os fundamentos dos interesses de cada parte não serem coincidentes em diversos aspectos.

A UE não é uma superpotência, na acepção clássica desta designação, nem tem mostrado ambição para adquirir esse estatuto; aliás, não sendo nem um Estado nem uma Federação, muito dificilmente poderá ser uma Superpotência. É, no entanto, um actor global que embora privilegie o exercício de influência com o seu poder económico,

⁶ A UE está num percurso que, embora lento, frustrante, incompleto e com obstáculos pela frente, é de afirmação como um actor global, com a sua própria política de segurança e defesa. Distante vai o tempo em que a construção europeia se restringia aos aspectos económicos e em que nenhum tratado falava de política externa comum, muito menos de segurança comum. Tudo se começou a alterar, em 1993, com o Tratado de Maastricht que quebrou um tabu que vinha desde 1954, depois com a Cimeira de St. Malô de 1998 que, ao pôr fim ao veto do Reino Unido sobre a capacidade europeia de defesa autónoma, deu um importante impulso para o Conselho Europeu de Colónia e, agora com o Tratado de Lisboa. Esse percurso, conforme tem sido repetidamente afirmado, visa incluir nas competências da União todas as questões relativas à segurança, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.

político e diplomático, começa a reconhecer, com medidas práticas, presentemente em curso de concretização, que a política externa precisa de uma base de apoio militar (Goldgeier, 2010: 16-17).

De facto, na UE já existe consenso sobre a necessidade de combinar as contribuições militares dos países membros na constituição de uma capacidade credível de intervenção no exterior, quer para actuar autonomamente, quer para intervir no âmbito NATO, como o seu pilar europeu. Não existe, no entanto, uma ideia consistente para o futuro sobre como deve ser organizada a defesa da área de interesse directo, malgrado este ponto ser essencial para o estatuto de actor global. Na realidade, nem sequer tem havido disponibilidade para discutir se o actual modelo precisa ou não de ser alterado. O que prevê o Tratado de Lisboa sobre defesa comum ainda se apresenta como uma possibilidade remota, senão incerta, no espírito das pessoas.

No entanto, não obstante a valorização que os europeus continuam a atribuir ao papel da NATO na sua segurança colectiva, considerando esta indissociável do envolvimento americano, parece haver hoje menores obstáculos à ideia de uma política europeia de defesa comum, sob a ideia de que uma maior cooperação oferece muitas oportunidades de um papel relevante na resolução de crises e conflitos (Goldgeier, 2010: 17-18).

É claro que algumas questões políticas vão continuar a dificultar este desfecho. No entanto, se nos remetermos apenas a assuntos concretos, a relutância que tem havido em seguir esse caminho não faz sentido, porque o que se exige aos Estados-Membros da UE nem sequer é mais do que o que decorre de serem membros da NATO.

Resumindo, se os europeus não conseguirem evoluir por forma a dar ao relacionamento transatlântico uma dimensão útil na área da defesa, estarão a colocar sob risco dois objectivos principais: a relevância como actor global que aspiram ter através da UE e a preservação do interesse prático dos EUA em manterem o seu compromisso de envolvimento na defesa da Europa, do que depende a sobrevivência da NATO.

b. As relações NATO – Rússia

“We should. Because there is a growing threat. Because Europe needs to continue to contribute to its own defence. And because it makes political and military sense to talk with Russia about cooperation on missile defence”⁷.

As relações com a Rússia são consideradas de extrema importância para a estabilidade e segurança europeias, como deveriam ser.

Embora as discussões sobre todas as questões relacionadas com a Geórgia, a Ucrânia e com o sistema de Defesa Anti-Míssil se afigurem difíceis, um desejo para uma verdadeira cooperação, encetada através de iniciativas do Conselho NATO – Rússia será vital.

Já em 2003 foi lançado um estudo para avaliar a interoperabilidade de sistemas de defesa anti-míssil entre os membros da Aliança e a Rússia. Na época a abertura da Rússia relativamente a este tópico demonstra a sua vontade de cooperar e de se aproximar da NATO e da Europa.

O anúncio pelo Secretário-Geral da NATO, *Jaap de Hoop*, aquando do encerramento da Cimeira de Estrasburgo/*Khel*, da reabertura do Conselho NATO – Rússia (NRC) que havia sido suspenso após a escalada de violência entre a Geórgia e a Rússia, foi bem recebido.

Por seu lado a NATO tem vindo a promover uma atitude de apaziguamento relativamente à Rússia, alterando o seu discurso de forma a não exacerbar os receios da Rússia no que concerne a perda de influência na sua área geográfica de referência. Tal é demonstrado pela alteração de políticas levada a cabo a nível da adesão de novos membros à NATO, nomeadamente, a Geórgia e a Ucrânia. Relativamente a este processo o porta-voz da NATO, James Appathurai, quando questionado sobre o andamento do processo de adesão destes dois Estados para a NATO afirmou que “... *there is neither controversy nor urgency within NATO with regard to this*...”⁸.

⁷ Excerto do Comunicado de Imprensa Comunicado proferido pelo Secretário-Geral da NATO, *Anders Fogh Rasmussen* em 5 de Maio de 2010;

⁸ Excerto da Entrevista concedida pelo Porta-Voz da NATO, James Appathurai, à Agência Noticiosa Russa Interfax;

Sobre as relações NATO-Rússia, a parceria existente assume-se como uma oportunidade estratégica para a segurança na área Euro - Atlântica, pois o diálogo com a Rússia tinha sido intenso e acompanhado de projectos em áreas de segurança, como foi, por exemplo, a participação de navios Russos na *Operação Active Endeavour* (Goldgeier, 2010: 10).

Contudo, a possibilidade da entrada da Geórgia e da Ucrânia na NATO, a situação no Kosovo, os desenvolvimentos na Geórgia em 2008 a par das declarações e acções russas sobre o Tratado para as Armas Convencionais na Europa (CFE), suscitaram alguma preocupação no âmbito da segurança. Neste contexto, o diálogo e a cooperação com a Rússia constitui uma ferramenta de importância determinante.

Como já referido e apesar da oportunidade criada com a revisão do CE, e como referido na introdução a este capítulo, no seio da NATO tem-se observado uma postura diferente de “velhos” e “novos” Aliados, com os últimos, como seria de esperar, a manifestarem preocupações associadas à Guerra – fria e os primeiros a assumirem posições e diálogos mais moderados (Goldgeier, 2010: 11).

Como principal ameaça a estas relações temos a pretensão do EUA em instalar um escudo anti-míssil na Europa, aspecto que contribuindo para a segurança dos Aliados, tal como é assumido pelo presidente americano, não deixará, certamente, de ser um elemento fracturante nas relações NATO - Rússia.

c. A perspectiva de um alargamento

“(...) there is new momentum for building lasting stability, if political leaders seize the opportunity(...)

(...) The enlargement process will continue, but we will make it equally clear that Russia's legitimate security concerns won't be ignored or overlooked...The new strategic concept must make it very clear that both tasks [NATO enlargement and good relations with Russia] remain essential⁹”

Nesta matéria é ainda importante salientar que, a Cimeira de Estrasburgo/Khel ficou marcada pela adesão plena da Croácia e da Albânia e que o comunicado da Cimeira

⁹ Excerto do Comunicado de Imprensa Comunicado proferido pelo Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, em 5 de Maio de 2010;

reafirma esta intenção no seio da NATO, *“In accordance with Article 10 of the Washington Treaty, NATO’s door will remain open to all European democracies which share the values of our Alliance, which are willing and able to assume the responsibilities and obligations of membership, and whose inclusion can contribute to common security and stability”*.

É assim reiterado o empenhamento da Aliança em prosseguir com o seu alargamento, ampliando a sua área de influência, com o intuito de promover a estabilidade e a segurança globais, sem no entanto descurar os compromissos assumidos pela NATO na aproximação à Rússia (Goldgeier, 2010: 11).

O processo de alargamento da NATO, enquanto garante de estabilidade e de cooperação tem tido o objectivo de promover a paz, a democracia e a partilha de valores comuns. No entanto, este alargamento não é consensual, onde alguns aliados receiam que o alargamento excessivo acabe por prejudicar o processo de decisão por unanimidade, correndo-se ainda o risco de diluir a coesão já periclitante da Aliança, o que pode impedir a elaboração e a aplicação de qualquer política comum minimamente coerente e operativa. (GARCIA, 2009).

Apesar do mencionado a “porta” da NATO tem-se mantido aberta a todos os países que queiram aceitar e cumprir as responsabilidades e obrigações estipuladas pela Aliança. Neste contexto, o convite à Albânia e à Croácia foi efectuado na Cimeira de Bucareste de 2008, tendo a entrada da FYROM (*Former Yugoslav Republic of Macedónia*) ficado pendente da resolução do diferendo ligado com a sua denominação.

As aspirações de adesão da Ucrânia e da Geórgia enfrentarão ainda um longo processo, quer ao nível político, face à recente crise na Geórgia, quer ao nível da adequação das estruturas dos próprios países. No que respeita à Bósnia-Herzegovina, continuará o diálogo com vista ao desenvolvimento do plano de acção para a integração na NATO (Goldgeier, 2010: 11).

O alargamento introduziria também novas questões na equação da NATO, nomeadamente relativamente ao Espaço Geográfico de Intervenção da NATO, alargando o espaço de acção desta de tal modo que falaremos de uma NATO Global.

3. A dimensão militar

“Não é demais repetir que será indispensável que a Aliança e os seus Estados Membros, continuem a saber antecipar os desafios com que se virão a confrontar. Tudo isso implica sageza na avaliação, agilidade e pragmatismo na decisão e ligeireza e adaptabilidade nas estruturas organizativas e de forças.”¹⁰

Num cenário onde as novas ameaças e a nova conflitualidade obrigam à necessidade de providenciar respostas rápidas a questões de segurança e defesa globais a estrutura actual da NATO é paradoxalmente rígida e o processo de decisão extremamente moroso, mormente devido ao facto de qualquer acção militar necessitar de uma posição e tomada de decisão política concertada entre todos os membros da NATO.

Assim, a concepção de um novo CE, cujo objectivo é preparar e habilitar a NATO a assumir o papel de agente disseminador de segurança e estabilidade global deve contemplar necessariamente uma revisão das estruturas de decisão e de acção militar no seio da mesma.

O novo Conceito Estratégico, não será somente um documento analítico, deve definir orientações claras para os governos dos países da NATO sobre o que devem fazer para continuar a transformar a Aliança, as suas próprias estruturas e capacidades nacionais de defesa, a fim participarem nas missões essenciais que devem ser atribuídas à NATO no século XXI.

Esta revisão, não de conceitos, mas de estruturas e de meios é tão importante e necessária como a que foi iniciada na Cimeira de Estrasburgo, por ser ela afinal, a que irá garantir que a Aliança se encontra preparada e capacitada para enfrentar e obter sucesso nas missões que se adivinham num mundo em constante mudança, onde o foco das ameaças passa pela na proliferação de armas nucleares, os Estados falhados, a pirataria, o fornecimento de energia, o terrorismo e nas alterações climáticas.

¹⁰ Luís Valença Pinto, General Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas Portuguesas;

a. A caracterização da nova conflitualidade e das “novas ameaças”

Como vimos, depois da 2ª Guerra Mundial, as guerras tornaram-se cada vez menores entre Estados, e passaram a contemplar actores como a NATO e UE, ambos capazes de executar operações militares. A nova conflitualidade, em traços gerais, tem semelhanças com a luta pela sobrevivência, sem regras, sem objectivos claramente definidos, motivados por factores étnicos, económico-sociais e religiosos, e onde o Estado deixa de possuir o monopólio do uso da violência.

Para se entender a nova conflitualidade é necessário ter em conta o que foi anteriormente mencionado sobre o ambiente de segurança internacional do pós-guerra fria¹¹. Após este período, no interior de alguns Estados, criou-se um ambiente propício para que as ambições e rivalidades¹² tribais e étnicas, emergissem na luta pelo poder ou por maior influência¹³. Nesta nova conflitualidade, podemos definir duas características que fazem a ponte entre a redefinição do conceito de segurança e as “novas ameaças”.

A primeira característica passa pelo aumento dos óbitos entre a população civil, que mais do que os militares, são alvos tácticos. Medo, brutalidade e o assassinio são as linhas de acção dos praticantes, vejam-se os ataques de 11 de Setembro de 2001. Esta “desmilitarização” da guerra (Garcia, 2007) onde os objectivos civis não se distinguem dos militares e a violência extrema é exercida contra não combatentes e sobre todos os domínios da vida social, onde ocorre uma maior violação do direito aplicável aos conflitos armados, bem como do regime de protecção dos direitos humanos. A segunda é a dificuldade, nos conflitos internos, em se distinguir combatentes de não combatentes, por ser ténue a linha que os separa, tornando-se difícil a identificação de quem é a vítima ou o agressor.

¹¹ O fim da guerra fria desencadeou uma onda de conflitos étnicos que provocaram a desagregação de alguns estados, como a URSS, Jugoslávia, e a dilaceração do tecido social, político, económico e religioso.

¹² O mundo marcado pela volatilidade identitária as incertezas em que as zonas de interesse estratégico fundamentais alteraram-se e passaram a ser aquelas que são capazes de exportar a sua própria instabilidade. Hoje a violência global é assimétrica e permanente, não tem uma origem clara e pode surgir em qualquer lugar, atingindo qualquer um (Garcia, 2007).

¹³ As lutas, ou disputas de poder, tiveram um impacto devastador em alguns Estados, que hoje são denominados Estados falhados. Estes Estados exibem certas características típicas: têm governos fracos, sociedades com pouca coesão, não conseguem competir na economia mundial e são vulneráveis a desordens internas.

Com esta caracterização da actuação dos actores que enformam a nova conflitualidade, podemos afirmar que os novos conflitos são irregulares, assimétricos, sem frentes, sem campanhas, sem bases, sem uniformes, sem respeito pelos limites territoriais, com objectivos voláteis e fluidos, de combate próximo, onde os combatentes se misturam com a população, utilizando-a como escudo e, se necessário, como moeda de troca. Têm na inovação, na surpresa e na imprevisibilidade, os seus pontos fortes onde os fins justificam os meios, empregando por vezes o terror, em que o estatuto de neutralidade e a distinção civil/militar desaparecem¹⁴ (Garcia, 2007).

A par das características elencadas não nos podemos esquecer de outros factores que contribuem para que desta nova conflitualidade sejam geradas ameaças que fomentam a constante mutação do conceito de segurança, e esses factores passam pelo: fenómeno da globalização¹⁵, aumento e peso dos imperativos políticos, legais e morais, que apelam para a contenção da força, para o respeito das liberdades, dos direitos humanos, dos valores da democracia e para o apelo às operações humanitárias e, por outro, a proliferação de tecnologias que incrementam a capacidade de destruição (Ramalho, 2007).

Actualmente assiste-se à crescente acção de intervenção por parte do crime organizado; à fractura entre unidades político-radicais de índole ideológica ou religiosa; à competição pelos recursos escassos, como a água e o petróleo; ao aparecimento de estados falhados que criam oportunidades para conflitos internos ou de âmbito regional, sendo refúgio e apoio para o terrorismo, a par de outros actores com regimes autoritários, baseados em personalidades, que fazem do poder militar, em especial da posse de ADM, a base do seu poder e da sua afirmação no contexto internacional (Ramalho, 2007).

Esta nova conflitualidade é propícia ao desenvolvimento das “novas ameaças”, que utilizam o mar como plataforma principal para conduzir acções violentas não convencionais, terrorismo, proliferação de WDM, pirataria e que percorrendo as vias de comunicação marítimas e o ciber-espço, perturbam o normal funcionamento das

¹⁴ O conflito da ex-Jugoslávia é exemplo claro da diversidade e da natureza dos actores envolvidos. As forças que actuavam na Bósnia-Herzegovina eram os sérvios, croatas e muçulmanos. As forças sérvias e croatas eram constituídas, além de parte dos exércitos sérvios e croatas, por grupos paramilitares vindos de toda a ex-Jugoslávia. Ao lado dos sérvios combatiam os russos e mercenários da Dinamarca, Finlândia, Suécia, Grã-Bretanha e Estados Unidos; junto aos croatas lutavam os italianos. Ao lado dos muçulmanos da Bósnia-Herzegovina, lutavam os mercenários estrangeiros, nomeadamente os *mujahideen*, veteranos muçulmanos da guerra do Afeganistão. Somando-se a essas forças, actuavam as milícias e os grupos de defesa locais, constituídos por policiais e civis armados (Pinto, 2007: 89)

¹⁵ Para muitos autores, a globalização é uma das principais causas das novas guerras. No seu entendimento a globalização surgiu como "uma consequência da revolução nas tecnologias da informação e dramáticas melhorias na comunicação e de processamento de dados".

organização, dos fluxos económicos e a liberdade e segurança nas sociedades democráticas. Para base de sustentação à afirmação anterior, podemos citar a intervenção do Almirante Vern Clark, Comandante de Operações Navais da Marinha dos EUA em meados de 2005, em que diz;

“ (...) os terroristas podem utilizar os mares para traficar armas, drogas e pessoas, operar navios como armas ou plataformas ou atacá-los para infringir danos ou ameaçar o comércio marítimo. Essas actividades podem afectar o preço do seguro e causar problemas ao meio ambiente. (...)” (Vern Clark, 2007)

Segundo esta visão em contexto mais abrangente, podemos afirmar que *“as linhas de comunicação marítimas estão sob ataque”* (Vern Clark, 2007) porque, segundo as estatísticas, a pirataria e o roubo no mar incrementaram desde 2003, e os terroristas tem utilizado os mares para desenvolver as suas actividades. Portanto, para manter os espaços marítimos seguros e livres do terrorismo, seria preciso controlar os litorais, provavelmente o *“campo de batalha”* do século XXI, e acima de tudo ter e manter forças prontas para controlar, de forma a dissuadir e repelir aqueles que ameacem a segurança dos mares.

No actual contexto estratégico e da caracterização da nova conflitualidade, podemos concluir, que as operações correntes e os valores partilhados pelos intervenientes estão a ser confrontados por ameaças, em novos domínios, tais como o espaço cibernético e ameaças transnacionais, com ataques directos e indirectos de natureza híbrida, combinando formas convencionais e irregulares, misturando tácticas e armamento primitivo, tradicional e de elevada tecnologia.

O General Sir Rupert Smith¹⁶, no seu livro *The Utility of Force*, argumenta sobre a mudança da guerra e da tipologia das ameaças, a realidade mostra que não assistimos a guerras de Exércitos contra Exércitos, ou Marinhas contra Marinhas, mas o facto a ter em conta é que as nossas principais ameaças, quer sejam a Al-Qaeda, mudanças climáticas, ambiente, uso de recursos marinhos, terrorismo, pirataria, não possuem um único navio, um único avião ou um único carro de combate.

¹⁶ General Sir Rupert Smith é um dos mais destacados militares da Grã-Bretanha. Comandou a Divisão Blindada Britânica na primeira guerra do Golfo em 1991 e das Nações Unidas (UNPROFOR) na Bósnia em 1995, foi o oficial mais antigo da NATO durante a campanha do Kosovo de 1999.

a. Uma “NATO Global”

“The advent of a new global politics after the Cold War has led NATO to expand its geographic reach and the range of its operations. Now, NATO must extend its membership to any democratic state that can help it fulfill its new responsibilities. Only a truly global alliance can address the global challenges of the day.”¹⁷

Aqueles que advogam uma NATO global enfatizam que só assim será possível fazer face às questões do presente e estar preparada para enfrentar os desafios do futuro.

Defendem-se também, argumentando que a Aliança Atlântica “já tem parcerias para além da comunidade transatlântica, como o *Euro Atlantic Partnership Council*, o diálogo com o Mediterrâneo, a Iniciativa de Istambul” (Garcia, 2009), e que o seu raio de acção já ultrapassou em muito as limitações geográficas impostas pelo Oceano Atlântico, levando a cabo operações com o apoio da Austrália, do Japão e da Coreia do Sul.

“A nova arquitectura passaria assim pela criação de um *Global Partnership Council*, com países que partilhassem os mesmos valores e interesses.” (Garcia, 2009)

Uma NATO Global teria o seu campo de intervenção para fora dos territórios dos seus membros, tendo por base o princípio que a melhor defesa é o ataque e estendendo o conceito de Segurança Colectiva a outras áreas que não a militar, nomeadamente à Economia, a Energia e ao Meio Ambiente, o que tornaria necessário um reequipamento da própria NATO de modo a poder garantir a capacidade de projecção estratégica e de capacidade de sustentação de Forças.

Os que sustentam uma NATO Regional, referem-se ao ser regional sobretudo na sua área de intervenção geográfica, onde se deve privilegiar a defesa colectiva ao abrigo do Artº. 5º. Esta visão impera sobretudo entre os mais recentes membros e que continuam a olhar para Leste com grande desconfiança, sobretudo desde os incidentes de Agosto do ano passado na Geórgia.

Alertamos para o facto de o querer ser global e não haver consenso entre os seus Aliados poder levar a que o processo de decisão seja alterado e que se crie uma organização com vários ritmos (Garcia, 2009), conceito sustentado pelo Tenente-Coronel

¹⁷ Excerto de Artigo de Ivo Daalder and James Goldgeier publicado na *Foreign Affairs* de Setembro/Outubro de 2006

António Luís Beja Eugénio, quando afirma “Sem ser necessário rever o Tratado do Atlântico Norte, já é hoje possível a NATO ter um alcance global, através de uma geometria variável. Esta dinâmica torna-a especialmente apta para servir de modelo à actuação multilateral de várias nações, com provas dadas de eficácia, as quais fazem aumentar a confiança mútua dos países envolvidos¹⁸”.

b. A reintegração da França na estrutura militar

“France’s full participation in the NATO military command structure will further contribute to a stronger alliance and a stronger Europe.”¹⁹

Historicamente, em termos militares, a França é um dos Estados Membros mais empenhados e activos na construção da PESD. Para os EUA o desenvolvimento da PESD da UE, deveria ter como objectivo desenvolver capacidades militares credíveis de forma a poder constituir-se como o braço armado europeu, que em cooperação com a NATO, participaria e repartiria os custos humanos e logísticos, das cada vez mais exigentes operações militares no mundo actual.

A divergência de opiniões no seio dos órgãos de decisão da União Europeia conduziu a uma efectiva paralisação dos esforços franceses na edificação de um “Braço Armado da União Europeia”.

A emergência de novos paradigmas de Segurança e Defesa, a expansão da União Europeia e o alargamento da NATO foram todos factores que contribuíram para uma reaproximação da França a NATO, que viria a culminar com a reintegração desta no seio do Comité Militar da NATO.

A reentrada da França na Estrutura Militar Integrada, não fazendo parte do alargamento, vem também consolidar outra perspectiva de evolução da Aliança, pois ao participarem na estrutura de comando podem participar no processo de decisão, na definição de objectivos e dos meios militares para as operações e no processo de planeamento de forças. Com este regresso francês espera-se um reforço da parceria estratégica com a UE. (Garcia, 2009)

¹⁸ Excerto de texto publicado pelo Tenente-Coronel António Luís Beja Eugénio na Revista Militar em 19 de Fevereiro de 2009

¹⁹ Barak Obama, Presidente dos Estados Unidos da América

c. O impacto nas operações correntes

Como resposta ao novo ambiente internacional e às novas ameaças, a NATO tem-se preparado e adaptado ao nível das suas estruturas e capacidades militares, incluindo na resposta às solicitações dos Estados para se defenderem dessas ameaças.

Considerando as operações em curso e as desenvolvidas após os ataques terroristas de 11 de Setembro, podemos afirmar que as FFAA da Europa têm pouca capacidade para projectar e transportar suas tropas a distâncias, pelo que os requisitos mínimos da Aliança para NRF não têm sido atendido, pelo que é preciso encontrar um ponto de equilíbrio e uma resposta para este problema.

(1) O desafio na luta contra o terrorismo e pirataria

O principal objectivo da NATO na luta contra o terrorismo é a protecção das pessoas. Neste sentido a coesão internacional é fundamental para enfrentar o terrorismo nas suas diferentes facetas, pelo que a NATO conduz desde 2001 a *Operation Active Endeavour* (OAE), no Mediterrâneo, de carácter aero-naval, por forma a responder a evocação do Artigo 5 do Tratado de Washington, ou seja em resposta a um ataque a uma Nação da Aliança. O principal objectivo desta Operação é a defesa contra actividades terroristas em cooperação com países não NATO e Agências Cíveis. Com o passar dos anos, a OAE tem beneficiado da utilização de novas tecnologias de informação e comunicação, antecipando-se que, no futuro, a operação seja baseada em missões específicas orientadas por informação real, em detrimento de uma presença exaustiva de meios no mar e no ar, migrando de uma lógica de “*platform based*” para “*network based*”.

Para além da OAE, a NATO tem apoiado os países na implementação da Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas UNSCR (Medidas para o combate ao terrorismo) mantendo o diálogo e a cooperação com outras as Organizações Internacionais. Na prevenção da proliferação de Armas de Destruição Massiva e a defesa contra ameaças Químicas, Biológicas, Radiológicas e Nucleares, a NATO tem um papel activo na contribuição para a implementação da Resolução UNSCR 1540 (medidas contra a proliferação de WMD).

Na resposta à pirataria a NATO contribui para a condução das Operações *Allied Protector* e *Ocean Shield* no Golfo de *Aden*, sendo este último em complemento da Operação *Atalanta* levada a cabo pela UE.

(2) O Afeganistão

A Força Internacional de Segurança no Afeganistão (ISAF), liderada pela NATO desde 2003, com o objectivo de trazer estabilidade e desenvolvimento ao Afeganistão, é a que envolve um maior esforço da Aliança. Esta operação tem tido um desenvolvimento surpreendente, quer em dimensão territorial, quer nos recursos envolvidos, estendendo-se desde 2006 por todo o território do Afeganistão. A Força incorpora cerca de 55 100 militares e 26 Equipas de Reconstrução Provincial (PRT), sendo estas compostas por civis e militares que têm por missão ajudar a estabilizar e a desenvolver as regiões, constituindo-se como um valioso elemento de apoio ao governo Afegão. Estes PRT são liderados por países da NATO e parceiros, num total de 30 países representados. Cada PRT consiste numa base, a partir da qual, um grupo de 60 a 100 militares e civis apoia projectos de reconstrução, assim como garantem a segurança a outras organizações que actuam na sua área de responsabilidade. Dos vários projectos em execução destacam-se os da área da saúde, da educação, do fornecimento de água e da produção e transporte de energia. Um dos projectos com maior impacto é o do “Kajaki Dam”, uma das duas maiores Centrais Hidroeléctricas do País, situado na província de Helmand, 90 km a Noroeste de Kandahar City.

As principais tarefas da NATO são a assistência ao Governo Afegão, na expansão da sua autoridade ao longo do território, na condução de Operações de Estabilidade e Segurança em coordenação com as forças Afegãs e o apoio ao desarmamento de grupos ilegais. Uma das prioridades estabelecidas pela NATO é o levantamento, treino e apoio ao Exército Nacional Afegão, visando a criação de condições para a sua auto-sustentação, aspecto nuclear para o desenvolvimento de uma estratégia de retirada da NATO do Afeganistão.

No que concerne ao narcotráfico, o Afeganistão produz enormes quantidades de papoila de ópio e de heroína que permitem o financiamento de muitas das actividades das Forças Oponentes.

A estratégia da NATO não esquece o facto de o Paquistão fazer parte da solução do problema afegão, uma vez que esse Estado se mantém como uma “retaguarda” bastante activa no apoio à insurreição armada, sendo fundamental o diálogo político e a cooperação militar com este País.

As comunicações estratégicas são outro elemento crítico, fundamental na transmissão de mensagens sobre a realidade operacional da ISAF. Verificam-se, no entanto, mal entendidos e diferentes interpretações sobre os esforços da Aliança, situação que tem merecido a maior atenção da NATO.

Os Aliados têm-se comprometido a permanecer no Afeganistão enquanto não existirem condições suficientes para o desenvolvimento e segurança do País, planeando a continuidade da Missão, com enfoque em três pilares: Segurança, Governação, Desenvolvimento e Reconstrução. Sendo desejável que qualquer operação tenha um “end state”, que conduza a uma “end date”, no caso do Afeganistão, existe a intuição de que as circunstâncias prevaletentes (percepção de um estado falhado e um santuário para a promoção de acções terroristas) condicionam este desiderato. O problema do Afeganistão obrigou assim a uma aproximação global (Comprehensive Approach) envolvendo as comunidades militares e civis, em que esta última assume responsabilidades fundamentais em diversas áreas como a Governação, a Economia, a reconstrução, a luta contra os narcóticos e a corrupção.

(3) Actuação nos Balcãs e Kosovo

Nos Balcãs, e no Kosovo em particular, a NATO tem mantido uma presença militar desde 1999, com o objectivo de garantir a segurança e a estabilidade da região, adquirindo uma experiência significativa em Operações de Apoio à Paz e Gestão de Crises. Com a declaração unilateral de independência no Kosovo, em 17 de Fevereiro de 2008, o espaço de manobra da NATO ficou condicionado pela Resolução 1244 das Nações Unidas, que sustenta a presença da NATO no Kosovo e que reconhece este território como parte integrante da Sérvia, e uma agenda política Sérvia que deseja manter o Kosovo como seu. Neste enquadramento, e apesar de a Aliança ter decidido, a nível de Ministros da Defesa, efectuar um *downsizing* gradual das suas forças a NATO, mantém uma posição neutra mas firme no seu objectivo da criação de um ambiente estável e seguro e garantir a liberdade de

movimento do povo do Kosovo, cooperando com ONU, com a UE e com outros actores internacionais envolvidos.

(4) Intervenção no Iraque

No Iraque, a NATO tem por objectivo apoiar o Governo iraquiano no incremento da segurança, através da formação de pessoal militar, no desenvolvimento das instituições de segurança e na coordenação da utilização do equipamento doado. Embora a missão inicial fosse vocacionada para o treino, actualmente as acções de advisory e mentoring têm maior predominância. A missão da NATO tem a designação de NATO Training Mission – Iraque (NTM-I), e foi constituída com base na Resolução 1546 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Desde o seu início, nos finais de 2005, já foram treinados mais de 10 000 elementos das Forças Iraquianas. A missão será estendida até ao fim de 2009, estando a ser ponderado o seu incremento no âmbito do treino e preparação das Forças Iraquianas, designadamente da Marinha e da Força Aérea, o treino da Polícia, da Segurança de Fronteiras e a já referida luta contra o Terrorismo.

(5) Síntese operacional

Uma opção para a Aliança é desenvolver capacidades não apenas no vector militar mas também no não militar para assim manter capacidade de actuação em cenários de gestão de crises e prevenção de conflitos fora do artigo 5º. Para conseguir este desiderato, seria preferível trabalhar em parceria e estreita ligação e coordenação com organizações como a EU, que para além de disporem de recursos, têm também um acumular de experiência em cenários de crise e conflito, capaz de complementar o papel militar da NATO.

A capacidade de projecção continua a ser uma ambição, mas apresenta, no entanto, algumas dificuldades, o que a impede a NATO de ser actor de segurança global. Cerca de 70% das Forças não são projectáveis, o que as torna inúteis para cumprir missões de projectar poder. Com esta limitação, o Art.º 5º sofre erosão pela incapacidade de, por exemplo, projectar forças pesadas do centro da Europa para zonas fronteiriças

Ou seja, a NATO terá de garantir que dispõe das opções de força necessárias para lidar com ameaças diversas, que vão desde o desenvolvimento de mísseis por parte de

países considerados desalinhados, ao desenvolvimento e tráfico de WMD, ao terroristas e à pirataria, ou optar por operar em estreita colaboração com outras organizações, mesmo as não-governamentais e mesmo empresas privadas para resolver as ameaças não-militares que enfrentam membros da aliança.

Conclusões

No início deste estudo foi proposto responder à seguinte QC: De que forma o novo Conceito Estratégico (CE) da NATO poderá contribuir para uma maior eficácia da organização no contexto estratégico actual? Na demanda de uma resposta construímos um modelo de análise simples, no qual, associamos aos desafios implícitos na revisão do CE num contexto estratégico, o possível impacto militar nas operações em curso, e assim permitir à Aliança uma resposta eficiente e eficaz não perdendo a importância e relevância no sistema político internacional

A primeira QD1 que incide sobre os principais desafios para NATO e consequentemente para a revisão do seu CE, implica a validação da H1 “Os actuais desafios para a NATO passam pela relação com a Rússia, com a União Europeia (UE) e com o processo de alargamento que a organização possa aprovar”.

Com a valorização dada pelos europeus ao papel da NATO na sua segurança colectiva parece ser um facto que existem hoje menos obstáculos à ideia de uma política europeia de defesa comum, aspecto que poderá ser uma oportunidade para o concretizar e operacionalizar a cooperação da NATO com a UE, com a máxima de que uma maior cooperação oferece maior capacidade de sucesso na muitas oportunidades de um papel relevante na gestão de crises e resolução de conflitos. Para esta criação de sinergias contribui a reentrada da França na Estrutura Militar Integrada, ao participar na estrutura de comando integra o processo de decisão, podendo contribuir na definição de objectivos e dos meios militares para as operações tal como no processo de planeamento de forças. Ou seja, a França é com certeza um desafio com vista ao estreitar da relação estratégica da NATO com a UE.

Nas relações NATO – Rússia, apesar da política de desconfiança, temos como principal ameaça as reacções por parte da Rússia ao desenvolvimento do sistema de defesa anti-míssil e ao alargamento da Aliança a países como a Geórgia e a Ucrânia, pelo que o Conselho NATO – Rússia será o fórum aconselhável para se dialogar sobre as ameaças e desafios comuns à segurança, para se conseguir um diálogo estratégico construtivo. Neste fórum devem ser abordados assuntos como o Afeganistão, o Terrorismo, a Defesa anti-míssil, a iniciativa da cooperação na partilha do espaço aéreo, segurança económica e o combate ao tráfico de droga e de forma mais controlado o problema na Geórgia.

Na vertente do alargamento, alguns aliados receiam que com um alargamento excessivo, o Processo de Decisão por unanimidade acabe por ficar bloqueado e correr-se ainda o risco de diluir a coesão já periclitante, o que pode impedir a elaboração e aplicação de qualquer política comum minimamente coerente e com capacidade de ser operacionalizada.

Pelo que foi possível provar até aqui sobre os desafios ao novo CE, considera-se assim validada a H1 deste estudo, pois de facto as relações com a UE, com a Rússia e um possível alargamento são um desafio para a NATO.

A resposta ao possível impacto do novo CE ao nível das operações correntes da NATO, segunda QD deste trabalho, implica validar a H2 “Com a aprovação do novo CE manter-se-á a estrutura em vigor, sendo no entanto criados novos mecanismos, para intervenção à escala global, para prevenção e resolução de conflitos, gestão de crises, contribuindo assim para a afirmação e credibilidade da aliança”.

Para isso, e na sequência da resposta à QD1, pegamos no ambiente estratégico actual que como vimos é volátil e dominado pelas novas ameaças capazes de desencadear novas crises e conflitos, para concretizar uma evolução do conceito de segurança e da tipologia das operações da NATO, em que o instrumento militar deve ter capacidade de conduzir operações em todo o espectro. Este é o seu nível de ambição oficial, materializado pela NATO Response Force (NRF), força conjunta e combinada de 25 mil homens, projectável, com capacidade de resposta muito curta, para cumprir qualquer missão da Aliança como força isolada, como força de entrada inicial ou como força de demonstração, quando e onde quer que seja necessário. Na sua génese está a intenção das suas tropas treinarem em conjunto e de se familiarizarem com novas e diferentes capacidades, assegurando as rotações entre Forças e contingentes o disseminar dos ensinamentos através das diversas Estruturas, Forças e Comandos. Há vozes que já a apelidaram como um braço da Cruz Vermelha Internacional.

Por outro lado, são muito poucas as Forças dos contingentes aliados que têm capacidade de conduzir operações em todo o espectro; há mesmo contingentes nacionais que praticamente se especializaram em operações de resposta e gestão de crises, pelo que resta saber se depois poderão participar em ambientes não permissivos ou se as suas forças se balcanizaram (no sentido de não conduzirem operações de combate) e já não podem fazer operações de combate em larga escala.

Para conseguir este desiderato, considera-se que a NATO, para ultrapassar as vulnerabilidades acima elencadas, deveria aproveitar a oportunidade criada pela reintegração da França na estrutura militar, e tentar um equilíbrio na cooperação e condução de operações em parceria e estreita ligação e coordenação com organizações como a UE, que para além de disporem de recursos, têm também um acumular de experiência em cenários de crise e conflito, capaz de complementar o papel militar da NATO.

Pelo que antecede considera-se validada a H2 pela criação, e operacionalização de mecanismos de coordenação e cooperação com vista à intervenção da Aliança na resolução e prevenção de conflitos e gestão de crises, conforme provamos pela tipologia das missões correntes da NATO.

Perante as presentes conclusões e atendendo a que se validaram as hipóteses apresentadas, consideramos que uma resposta possível à QC, é que a incerteza, volatilidade e ambiguidade do contexto estratégico actual, cria oportunidades para que NATO desenvolva um CE capaz de edificar capacidades, adaptar estruturas e criar sinergias com vista a uma actuação pronta num espectro alargado de missões e tarefas, tais como contribuir para a gestão de crises e conflitos e fazer frente às “novas ameaças”.

Considera-se este estudo muito limitado face às restrições impostas pela delimitação obrigatória do tema, pelo que se considera essencial continuar os estudos nesta temática, pelos menos no que respeita, ao impacto da defesa anti-míssil nas relações NATO - Rússia, na identificação do diferendo entre a Política de segurança e defesa da UE e o novo CE da NATO e por último, qual a evolução possível das forças de intervenção rápida da NATO.

Bibliografia

Monografias

- SAMPAIO, Jorge, et al. (2009). *Contributos para uma Estratégia Nacional*. Lisboa. Instituto de Defesa Nacional. Edições Prefácio, 2009, p. 134-209.

Participações em monografias e artigos de publicações em série:

- PINTO, Luís Valença (2009). As Missões Internacionais da NATO. NAÇÃO E DEFESA, n.º123 – 4ªSérie Verão 2009. Publicação Oficial do Instituto de Defesa Nacional.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2009). Que visão para a Defesa? Que desafios que se colocam a Portugal. NAÇÃO E DEFESA, n.º24 – 4ªSérie Outono/Inverno 2009. Publicação Oficial do Instituto de Defesa Nacional.

Artigos de publicações em série electrónica:

- DAALDER, Ivo, GOLDGEIER, James (2006).Global NATO [em linha] Foreign Affairs [referência 05 de Maio de 2010] Disponível em: < <http://www.foreignaffairs.com/articles/61922/ivo-daalder-and-james-goldgeier/global-nato> >
- ESCORREGA, Luís Carlos Falcão (2009). A segurança e os “novos” riscos e ameaças: perspectivas várias. Revista Militar, Lisboa, Agosto/Setembro 2009. 1001-1034
- EUGÉNIO, António Luís Beja (2010). A NATO de Alcance Global. [em linha] Revista Militar – 19 de Fevereiro de 2010 [referência 4 de Março de 2010]. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=497>
- GARCIA, Francisco Proença. (2007). A Nova Conflitualidade. [em linha] Instituto D. João de Castro – 23 de Abril de 2007 [referência de 26 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em: < http://www.idjc.pt/artigos/A_NOVA_CONFLITUALIDADE.htm >

- GARCIA, Francisco Proença. (2010). A NATO após a cimeira do 60º aniversário. [em linha] Revista Militar – 19 de Fevereiro de 2010 [referência de 28 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em:
< <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=496> >
- COSTA, Pedro Sousa, et al. (2009). NATO – Desafios e perspectivas. [em linha] Revista Militar – 1 de Julho de 2009 [referência de 4 de Março de 2010]. Disponível na internet em:
< <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=456> >
- RAMALHO, José Luís Pinto. (2007). O Conflito Assimétrico e o Desafio da Resposta – Uma Reflexão. [em linha] Revista Militar – 27 de Outubro de 2007 [referência de 16 de Fevereiro de 2010]. Disponível na internet em: < <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=223> >

Relatórios e Documentos oficiais:

- GOLDGEIER, James M. (2010). The Future of NATO. [em linha]. [referência de 6 de Março de 2010]. Disponível na internet em: < <http://www.cfr.org/publication/21044> >

Sítios da Internet

- NATO – História, o 40º Aniversário do Relatório Harmel [em linha] [referência 13 de Abril de 2010]. Disponível em: < <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/portuguese/history.html> >
- NATO [em linha] Secretary General addresses NATO's new Strategic Concept, missile defence, southeastern Europe [referência 5 de Maio de 2010] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/SID-2A806A43-71F6DB2/natolive/news_63162.htm?
- NATO MONITOR [em linha] NATO Tone on Rússia Softens From Last Year [referência 19 de Abril de 2010] Disponível em: <http://natomonitor.blogspot.com/search/label/Russia>

- NATO. NATO-UE: uma parceria estratégica [em linha] [referência 13 de Abril de 2010]. Disponível em: <
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49217.htm >
- Statement from President Obama welcoming France's return to NATO's military structure, March 21, 2009, Office of the Press Secretary, The White House [em linha] [referência 13 de Abril de 2010]. Disponível em: <
http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-from-President-Obama-welcoming-Frances-return-to-NATOs-military-structure/ >